



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi  
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 19. nóvember 2015

1509032SA GB  
Málalykill: 400

### **Efni: Umsögn um frv. til laga um br. á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, 263. mál**

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 19. nóvember 2015, þar sem gefinn er kostur á að veita umsögn um ofangreint mál.

#### **Almennt um frumvarpið**

Hér er um að ræða þriðja frumvarpið sem flutt er um sama efni. Tilfnið er að frá 1. júlí 2014 til 30. júní 2017 mun Jöfnunarsjóður sveitarfélaga fá auknar tekjur sem nema 2,12% af innheimtum tekjum ríkissjóðs af bankaskatti, eins og á við um allar skatttekjur ríkissjóðs. Í upphafi var áætlað að þessi tekjuaukning geti numið um 2,4 milljörðum króna. Líkur eru þó á að hún verði nær 1,1 milljarði, þar sem slitabú föllnu bankanna munu væntanlega ekki greiða bankaskatt á árunum 2016 og 2017.

Afstaða Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur verið sú allt frá upphafi verið sú að hér sé um að ræða óvenjulegar tekjur jöfnunarsjóðs og að mikilvægt sé að tryggja að þær skiptist á réttlátan hátt milli sveitarfélaga. Í frumvarpinu er tekið af skarið um hvaða aðferð skuli beitt til þess að skipta þessum auknu skatttekjum milli sveitarfélaga.

Sambandið vill árétta að almenna reglan er sú að jöfnunarframlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga skiptast eftir reglum sem hafa það að markmiði að jafna aðstöðumun sveitarfélaga. Meginreglan er þannig sú að þegar búið er að ráðstafa lögbundnum framlögum sjóðsins renni eftirstöðvar af árlegum tekjum sjóðsins til svonefndra útgjaldajöfnunarframlaga. Hluti sveitarfélaga fær engin útgjaldajöfnunarframlög og mörg sveitarfélög fá mjög óveruleg útgjaldajöfnunarframlög. Svo dæmi séu tekin fær Hafnarfjarðarkaupstaður tæplega 3.000 króna útgjaldajöfnunarframlag á árinu 2015, samkvæmt áætlunum jöfnunarsjóðs, Reykjanesbær fær rúmlega 204 milljónir króna, Kópavogsbær fær rúmlega 19 milljónir króna en Akraneskaupstaður fær 208 milljónir króna. Þessar niðurstöður fást með beitingu nokkuð flókens regluverks sem hefur það að markmiði að tryggja öllum sveitarfélögum raunhæfan rekstrargrundvöll, að teknu tilliti til ákveðinna þátta sem hafa áhrif á rekstur sveitarfélaga.

Fordæmi eru fyrir því að sérstakar skatttekjur skiptist á öðrum forsendum, þótt þær fari í gegnum jöfnunarsjóðinn. Að áliti sambandsins á hið sama við um tekjur af bankaskatti. Hér er um að ræða eins skiptis skattlagningu sem er ætlað að skila miklum tekjum í ríkissjóð á fáum árum. Veigamikil rök standa til þess að sú tekjuaukning skiptist á milli sveitarfélaga á grundvelli



hlutdeildar þeirra í útsvarstekjum, frekar en á grundvelli almennra reglna um skiptingu jöfnunarframlaga.

Afstaða sambandsins er einkum byggð á því að þessar auknu skatttekjur skapi svigrúm til þess að bæta öllum sveitarfélögum þá lækkun á útsvarstekjum sem fyrirséð er að þau muni verða fyrir á árunum 2014-2017 vegna laga nr. 40/2014, um séreignarsparnað og ráðstöfun hans til greiðslu húsnæðislána og húsnæðissparnaðar. Samkvæmt þeim lögum mun heimild launþega til þess að nýta viðbótariðgjald vegna launagreiðslna til lækkunar húsnæðislána eða til öflunar eigin húsnæðis leiða af sér verulega lækkun útsvarstekna fyrir sveitarfélögin, sem áætlað er að nemi um 3,9 milljörðum króna á heildina lítið. Gera má ráð fyrir því að tekjutap sveitarfélaga af þeim sökum skiptist nokkuð jafnt yfir landið, í hlutfalli við útsvarstekjur þeirra.

#### **Afstaða stjórnar sambandsins til breytinga á frumvarpi um sama efni á 144. löggjafarþingi**

Ástæða er til þess að rifja upp að umhverfis- og samgöngunefnd hafði athugasemdir við þingmál um sama efni sem lagt var fram á 144. löggjafarþingi (366. mál) og var niðurstaða nefndarinnar þá að fella brott úr frumvarpinu tillögu um ráðstöfun sérstakra tekna jöfnunarsjóðs vegna bankaskatts. Álit nefndarinnar var lagt fyrir stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga á fundi sem haldinn var 12. desember 2014. Eftirfarandi kemur fram í fundargerð:

„Framkvæmdastjóri lagði fram nefndarálit umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis, dags. 11. desember 2014, þar sem lagt er til að úr frumvarpinu falli bráðabirgðaákvæði um greiðslu sérstaks framlags úr jöfnunarsjóði vegna áhrifa laga um séreignarsparnað og ráðstöfun hans til greiðslu húsnæðislána og húsnæðissparnaðar á tekjur sveitarfélaga.

Frumvarpið hefur fengið faglega umfjöllun í samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga og hefur náðst samkomulag á þeim vettvangi um þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu. Breytingartillaga nefndarinnar, um að b-liður 2. gr. frumvarpsins falli brott, er í algjörri andstöðu við vilja Sambands íslenskra sveitarfélaga eins og fram hefur komið í umsögn sambandsins um frumvarpið og af hálfu fulltrúa þess á fundi með umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis. Hún er einnig í andstöðu við vilja ríkisstjórnarinnar, sem lítur á þennan lið frumvarpsins sem lið í að bregðast við neikvæðum fjárhagslegum áhrifum aðgerða ríkisstjórnarinnar og Alþingis gagnvart sveitarfélögum vegna skattfrjálsrar úttektar séreignarsparnaðar samkvæmt lögum um séreignarsparnað og ráðstöfun hans til greiðslu húsnæðislána og húsnæðissparnaðar. Full sátt hefur þannig verið um það milli ríkisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga um að tekjuauki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sökum tekna ríkisins af bankaskatti dreifist til allra sveitarfélaga í hlutfalli við útsvarsstofn þeirra og þar með milda neikvæð áhrif fyrrnefndra aðgerða gagnvart öllum sveitarfélögum.

Verði breytingartillagan samþykkt mun þetta aukna fjármagn jöfnunarsjóðs dreifast til hluta sveitarfélaga en ekki þeirra allra eins og til



stóð. Jafnframt er fjárhagslegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga stefnt í voða og nægt tilefni er komið upp til að sveitarfélögin leiti eftir því með öllum ráðum að taka yfir Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga enda er fjármagn hans í reynd í eigu sveitarfélaga.“

Að loknum umræðum var eftirfarandi bókun samþykkt samhljóða:

*„Stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga leggur áherslu á að frumvarp til breytinga á tekjustofnalögum nái fram að ganga óbreytt á Alþingi. Stjórnin mótmælir breytingartillögu umhverfis- og samgöngunefndar sem fram kemur á þingskjali 718, 366. mál.“*

Fyrrgreind bókun stjórnar sambandsins hafði ekki áhrif á niðurstöðu Alþingis á 144. löggjafarþingi. Ekki hefur þó enn komið til úthlutunar þeirra fjármuna sem um ræðir úr Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og er málið nú að nýju komið til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis.

### **Breytingar frá fyrra frumvarpi um sama efni**

Frumvarpið var kynnt til umsagnar á vefsíðu innanríkisráðuneytisins í september 2015, auk þess sem það var sent sveitarfélögunum til kynningar, en engar athugasemdir bárust. Frumvarpið er jafnframt efnislega samhljóða frumvarpi innanríkisráðherra sem lagt var fram á Alþingi á síðastliðnu vorþingi, en ekki var mælt fyrir því (574. mál 144. löggjafarþings).

Sú breyting var hins vegar gerð frá fyrra frumvarpi um sama efni, að við skiptingu framlagsins skyldi horft til hlutdeildar sveitarfélaga í álögðu heildarútsvari í stað hlutdeildar þeirra í heildarútsvarsstofni. Ákvarðanir einstakra sveitarfélaga um álagningarhlutfall útsvars skipti þannig máli við ákvörðun hlutdeildar viðkomandi sveitarfélags í þessu sérstaka framlagi. Þar sem úthlutun sérstaks framlags Jöfnunarsjóðs vegna tímabilsins frá miðju ári 2014 til áramótanna 2014–2015 fer nú ekki fram fyrr en á árinu 2015 er jafnframt kveðið sérstaklega á um það hvernig staðið skuli að úthlutun þess.

Sambandið telur þær breytingar sem gerðar hafa verið frá fyrra frumvarpi vera til bóta.

### **Áhrif frumvarpsins á sveitarfélög**

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að gert sé ráð fyrir að tekjur Jöfnunarsjóðs muni aukast um samtals 1,1 mia.kr. á fyrri hluta tímabilsins, þ.e. frá miðju ári 2014 og út árið 2015, vegna álagningar áðurnefnds skatts á fjármálafyrirtæki (svonefnds bankaskatts). Hins vegar er töluverð óvissa um áframhaldandi álagningu skattsins, og þar með þennan tekjuauka sveitarfélaganna, þar sem vera má að hann falli niður hjá núverandi slitabúum viðskiptabankanna í tengslum við ráðstafanir um losun fjármagnshafta.

Ef engar breytingar verða gerðar á tekjustofnalögum myndi sú hlutdeild Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga í auknum skatttekjum ríkisins sem leiðir af bankaskattinum væntanlega leiða til hækkunar á útgjaldajöfnunarframlagi og þar með hækkunar tekna þeirra sveitarfélaga sem fá slíkt framlag. Allmörg sveitarfélög fengju hins vegar enga eða óverulega hlutdeild í þessum tekjum,



Þótt þær verði hins vegar fyrir skerðingu á útsvarstekjum vegna þess að útsvarsgreiðendur nýta séreignarsparnað til greiðslu húsnæðislána eða til öflunar eigin húsnæðis. Slík niðurstaða væri með öllu óásættanleg, sbr. fyrrgreinda afstöðu stjórnar sambandsins.

Til að tryggja sé að tekjuaukningu áráanna 2014 og 2015 verði skipt í réttu hlutfalli við fyrrgreint útsvarstekjutap einstakra sveitarfélaga er í frumvarpinu sem fyrr segir kveðið á um sérstakt framlag sem verði deilt út á grundvelli hlutdeildar sveitarfélaganna í álöögðu heildarútsvari næstliðins árs. Þetta ákvæði frumvarpsins mun ekki hafa áhrif á útgjöld eða tekjur sveitarfélaga í heild heldur hefur það eingöngu áhrif á skiptingu þeirra auknu tekna sem renna í Jöfnunarsjóð vegna bankaskattsins.

#### Lokaorð

Sambandið styður samkvæmt framansögðu eindregið að frumvarpið verði að lögum og er mikilvægt að það hljóti afgreiðslu á haustþingi.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



---

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri